

KRAP BIJ KAS IN EEN BETAALBARE HUURWONING

(Foto: Sabine Joosten, Hollandse Hoogte)



Steeds meer huurders hebben een ontoereikend inkomen voor de netto woonlasten en de minimale kosten voor het levensonderhoud.

Dit hangt vooral samen met ontwikkelingen in de inkomenssfeer en de gestegen kosten voor het levensonderhoud. De vraag is: is dit een woon- of een inkomensprobleem.



DOOR CAROLA DE GROOT, FRANS SCHILDER EN FEMKE DAALHUIZEN

De afgelopen jaren nam het aandeel huishoudens met een betaalrisico in de sociale huursector (de gereguleerde huursector met huren tot aan de liberalisatiegrens) duidelijk toe. Had in 2002 'slechts' 4% van de huurders een betaalrisico, in 2012 liep dit aandeel op tot circa 13%. In absolute aantallen gaat het hier om 330 duizend huurders in het sociale huursegment met een betaalrisico. De situatie in de huursector verschilde daarmee wezenlijk van die in de koopsector; daar is het aandeel eigenaren-bewoners met een betaalrisico met circa 3% niet alleen erg laag maar ook vrij stabiel. In absolute aantallen waren er in 2012 circa 126.000 eigenaren-bewoners met een betaalrisico.

Methodologie

Voor de berekening van de ontwikkeling in betaalrisico's maakten we gebruik van een reeks van woononderzoeken (sinds 2006 bekend onder de naam WoonOnderzoek Nederland, daarvoor onder de naam WoningBehoeftte Onderzoek) voor de jaren 2002, 2006, 2009 en 2012. Voor de berekening van de betaalrisico-indicator sloten we aan bij de zogeheten budgetbenadering. Daarbij volgen we in grote lijnen de uitgangspunten van het RIGO (Kromhout 2013; zie ook Kromhout & Klomp 2013). In deze benadering draait het om de vraag of het netto besteedbaar huishou-dinkomen toereikend is voor de netto huur (basishuur min een eventuele ontvangen huurtoeslag), de minimaal noodzakelijke bijkomende woonlasten (energie, onderhoud en heffingen) én de minimaal noodzakelijke overige lasten (voeding, verzekeringen en kleding). In tegenstelling tot Kromhout (2013) omvat het door ons gehanteerde minimale budget geen uitgaven voor sociale participatie, zoals uitgaan, vakanties of het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. In de praktijk blijken mensen namelijk als eerste op dergelijke posten te bezuinigen. Als het inkomen ontoereikend is, dan spreken wij over een betaalrisico: dit is het risico dat een huishouden de huur niet kan betalen. In andere studies wordt een ontoereikend inkomen ook wel vertaald in termen van armoede (Hof et al. 2012) of betaalbaarheid van de woonlasten (Kromhout 2013). Bij een betaalrisico is er niet automatisch sprake van een betaalachterstand. Sommige huishoudens hebben wellicht nog spaargeld waarmee ze het 'tekort' al dan niet tijdelijk kunnen dichten. Vanwege het ontbreken van informatie over de omvang en liquiditeit van 'kleine spaartegoeden' onder de vrijstellingsgrens en vanwege het ontbreken van informatie over lopende verplichtingen en schulden in verband met consumptief krediet, is in de betaalrisico-indicator geen rekening gehouden met de aanwezigheid van eventueel spaargeld. Een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde methodiek is te vinden in de PBL-studie 'Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten', waar dit artikel op gebaseerd is (De Groot et al. 2014).

Het hebben van een betaalrisico betekent dat een huishoudens het risico loopt dat ze op een gegeven moment de huur niet meer kan betalen. Bijvoorbeeld doordat het inkomen ontoereikend is voor de maandelijkse netto woonlasten en de minimale kosten voor het levensonderhoud. In dat budget is geen ruimte voor onverwachte uitgaven als extra ziektekosten, uitjes en sport (zie kader 'Methodologie'). Betaalrisico's zeggen overigens alleen iets over potentiële betaalachterstanden, niet over de werkelijke achterstanden. Een betaalrisico zegt daarmee iets over de vermoedelijke problemen 'achter de voordeur'.

“Het feit dat de sociale huursector steeds meer het domein is van lage inkomens kan mede verklaren waarom we juist in de sociale huursector een sterke toename zien van het aandeel huurders met een betaalrisico”

VOORAL HUURTOESLAGONTVANGERS VAKER IN DE KNEL

Binnen de sociale huursector zitten vooral huurtoeslagontvangers vaker in de knel. In 2002 had 6% van de huurtoeslagontvangers een inkomen dat ontoereikend was voor het betalen van de netto woonlasten en de minimale kosten voor het levensonderhoud. In 2012 liep dit aandeel op tot maar liefst 21% (Tabel 1). Vooral tussen 2009 en 2012, een periode die wordt gekenmerkt door een flinke economische dip, liep het aandeel huurtoeslagontvangers met een betaalrisico flink op. De huurtoeslag voorkomt dus lang niet altijd dat bepaalde huishoudens in de min eindigen. De vraag is uiteraard of de huurtoeslag dit wel had moeten doen. Als de huurtoeslag wordt gezien als een instrument dat moet voorkomen dat het inkomen na aftrek van de netto woonlasten beneden een sociaal acceptabel minimum uitkomt (RIGO 2008), dan kunnen we op basis van deze analyse vaststellen dat dit doel niet wordt gehaald. Maar als de huurtoeslag slechts wordt gezien als een tegemoetkoming in de huurkosten voor huurders met een laag inkomen (Ministerie van BZK 2014), dan is het een ander verhaal.

Tabel 1 Aandeel huurders met een betaalrisico in de sociale huursector naar huurtoeslagklasse

	2002	2006	2009	2012
Huurtoeslag	6	13	13	21
Geen huurtoeslag	4	5	5	7
Geen huurtoeslag, wel aangevraagd	12	17	*	31
Totaal	4	8	9	13

Bron: WBO 2002, WoON vanaf 2006

*Onvoldoende waarnemingen

HET DEBAT

De objectieve constatering dat er steeds meer huurders zijn, relatief én absoluut, die het risico lopen de huur niet te kunnen betalen, ontardt al snel in een debat waar de emoties hoog oplopen. Daarbij wordt veelvuldig in de richting gewezen van het woon- en huurbeleid: de toenemende betaalrisico's zouden een indicatie zijn van een afnemende



betaalbaarheid van het wonen en te hoge woonlasten (Kromhout 2013; VNG & RIGO 2014; Woonbond 2014).

In de afgelopen twee jaar stegen de huren namelijk fors. Voor nieuwe huurders, als gevolg van het optrekken van de huurprijs bij huurderswisselingen richting de streefhuur (harmonisatie), en zittende huurders. Sinds de invoering van het inkomensafhankelijke huurbeleid in 2013 mogen de huren immers harder stijgen dan de inflatie. Sinds 2013 steeg de gemiddelde huurprijs in twee jaar tijd met 9,2% terwijl de inflatie in diezelfde periode 4,0% bedroeg (CBS 2014).

De relatief forse huurverhogingen van de afgelopen jaren in combinatie met de toch al rood uitslaande huishoudensboekjes van huurders resulteerde recentelijk dan ook in de petitie 'Blokkeer de huurverho-



Sluiswijk Deventer

ging' van de Woonbond. Deze petitie roept zowel verhuurders als de politiek op een einde te maken aan de forse huurstijgingen. Maar in hoeverre zeggen betaalrisico's daadwerkelijk iets over de betaalbaarheid van het wonen? En hangt de forse toename van het aandeel huurders en huurtoeslagontvangers met een betaalrisico in de periode 2002-2012 – dus in de periode vóór de invoering van het inkomensafhankelijke huurbeleid en vóór de invoering van de boveninflatoire huurverhogingen – samen met ontwikkelingen in het huurbeleid?

BETAALRISICO'S IN 'BETAALBARE' HUURWONINGEN

Gemiddeld zijn huurders in de sociale sector ruim 23% van hun inkomen kwijt aan de netto huur. De netto huurquote ligt daarmee fors hoger dan de netto koopquote, want eigenaren-bewoners zijn maandelijks circa 16% van hun inkomen kwijt aan de netto hypotheeklasten.

Betekent dit, in combinatie met de hoge betaalrisico's in de sociale huursector, dat de huren in de sociale huursector dus te hoog zijn? Dat is nog maar de vraag. De maandelijkse basishuur van huurtoeslagontvangers met een betaalrisico bedroeg gemiddeld circa 450 euro in 2012. Deze huurprijs lag daarmee tussen de toen geldende kwaliteitskortingsgrens en de (laagste) aftoppingsgrens voor de huurtoeslag. Dit segment wordt doorgaans – naar de analogie van de Wet op de huurtoeslag – bestempeld als het betaalbare deel van de sociale huursector (voorbeeld ABF 2014). Vanuit deze gedachte kan een sociale huurwoning met een huurprijs van 450 euro worden gezien als een betaalbare huurwoning.

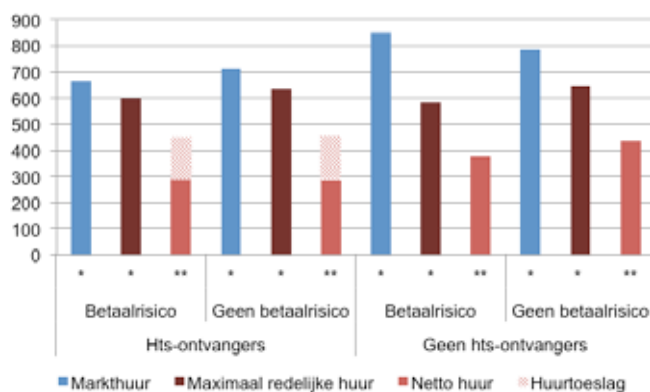
Ook vanuit het marktperspectief van de woningmarkt zou je kunnen redeneren dat het wonen in een sociale huurwoning tot de aftoppings-

grens eigenlijk heel betaalbaar is vanwege de omvangrijke expliciete en impliciete subsidiering.

Allereerst is er sprake van een expliciete subsidiering via de huurtoeslag (Conijn 2011). Gemiddeld neemt het Rijk ruim een derde van de basishuur voor haar rekening via de huurtoeslag bij huurtoeslagontvangers met én zonder een betaalrisico (Figuur 1).

Ten tweede dragen corporaties bij aan de betaalbaarheid van het wonen door geen marktconforme huur te vragen: de feitelijke huur (in Figuur 1 weergegeven als de basishuur) die corporaties vragen ligt beduidend lager dan de markthuur en de maximaal redelijke huur volgend uit het aantal punten van de woning op basis van het woningwaarderingssysteem (Conijn 2011). Hierbij merken we op dat de hoogte van de markthuur – en daarmee de bijdrage die corporaties leveren aan de betaalbaarheid van het wonen – per regio verschilt. Het is bovendien denkbaar dat in sommige regio's de markthuur lager ligt dan de maximaal redelijke huur op basis van de WWS-punten. Huurders in deze regio's ontvangen in dat geval nauwelijks impliciete subsidie of betalen zelfs te veel. Het ontbreekt echter aan een goed beeld van markthuren om hier op lokaal niveau uitspraken over te doen. Tot slot: bedenk dat de huren flink zijn gestegen en de prijzen van woningen zijn gedaald sinds de crisis. Hierdoor is vermoedelijk een deel van de impliciete subsidie reeds verdampt.

Figuur 1 Betaalrisico's en de prijs van het wonen in de sociale huursector, 2012



* Referentiehuren; ** Basishuur. Conform Francke et al. (2014) is de markthuur berekend als markthuurplecentage van gereguleerde huurwoningen (5,9%) van de WOZ-waarde in 2012. Bron: WoON 2012, bewerking PBL

BETAALRISICO'S: EEN ARMOEDEKWESTIE

Hierboven wierpen we de stelling op dat het wonen in de sociale huursector, gegeven de marktomstandigheden, betaalbaar zou moeten zijn. Desondanks zijn er toch steeds meer huurders met een betaalrisico. Dit komt doordat wat betaalbaar is vanuit het marktperspectief niet betaalbaar hoeft te zijn vanuit het inkomensperspectief. Een villa die tegen een scherpe prijs in de markt is gezet mag dan vanuit het marktperspectief betaalbaar zijn, vanuit het perspectief van Jan Modaal is het dat niet. Voor hem ligt deze woning buiten zijn financiële bereik en is daarmee niet betaalbaar. Uit de resultaten van de PBL-studie 'Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten' (2014) zijn de hoge en toenemende betaalrisico's in de sociale huursector eigenlijk vooral terug te voeren op factoren in de inkomens- en koopkrachtsfeer.

(Foto: Sabine Joosten, Hollandse Hoogte)



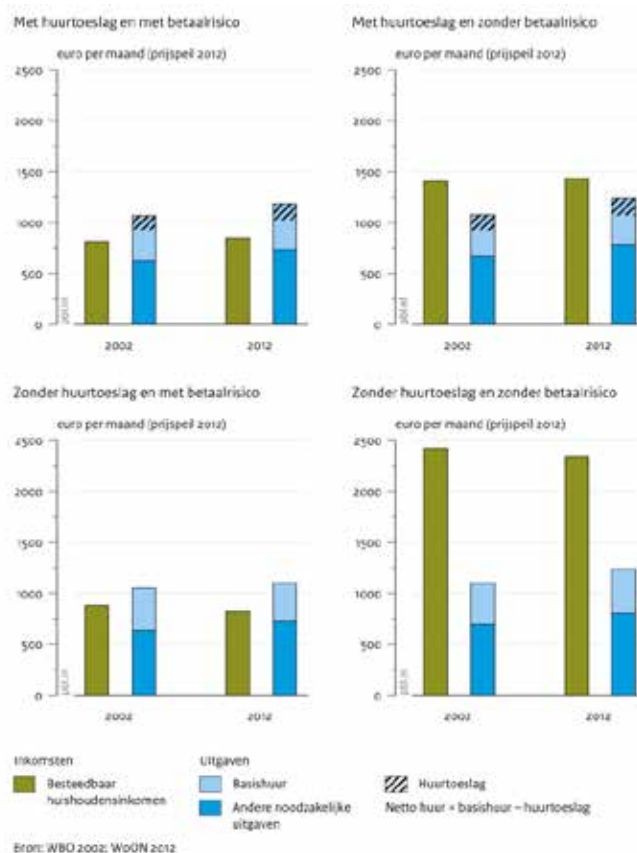
Het grote verschil tussen huurtoeslagontvangers met en zonder betaalrisico blijkt namelijk te zitten in de hoogte van het inkomen; huurtoeslagontvangers met een betaalrisico hebben een beduidend lager inkomen dan huurtoeslagontvangers zonder een betaalrisico (Figuur 2). Het gemiddelde huurtoeslagbedrag en het bedrag dat deze huishoudens gemiddeld kwijt zijn aan het huren, verschilt daarentegen nauwelijks. Kijken we naar de ontwikkelingen in het huishoudensboekje in Figuur 2, dan lijken de toenemende betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers daarnaast niet zo zeer samen te hangen met ontwikkelingen in het huurbeleid maar eerder met de gestegen kosten van het levensonderhoud. Dat wil zeggen: het bedrag dat huurtoeslagontvangers met een betaalrisico gemiddeld aan huurtoeslag ontvingen of kwijt waren aan de netto huur is in reële termen slechts weinig veranderd tussen 2002 en 2012. Wél zijn de kosten voor het levensonderhoud in reële termen duidelijk gestegen, wat de balans tussen inkomsten en uitgaven verder onder druk zet. Rekening houdend met de algemene prijsontwikkeling, zijn vooral de kosten voor elektra, verzekeringen, voeding en de niet-vergoede ziektekosten sterk gestegen. Het feit dat vooral huurders vaak een betaalrisico hebben lijkt één-op-één verband te houden met hun gemiddeld lage inkomen. Juist huishouden met een laag inkomen hebben veel vaker een betaalrisico dan



huishoudens met een hoger inkomen. Zelfs onder huishoudens met een laag middeninkomen treffen we nauwelijks huishoudens met een betaalrisico aan. Het feit dat de sociale huursector steeds meer het domein is van lage inkomens kan mede verklaren waarom we juist in de sociale huursector een sterke toename zien van het aandeel huurders met een betaalrisico. Als gevolg van hun gemiddeld lage inkomen hebben huurders bovendien de minste ruimte om een inkomensdaling of een stijging in de woonlasten of andere noodzakelijke uitgaven op te vangen. Ten tijde van een economische neergang, met een oplopende werkloosheid, achterblijvende inkomens en koopkrachtdaling zijn het dan ook de huurders die 'door het ijs zakken'. Dit kan de sterke toename van betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers in de periode 2009-2012 mede verklaren.

“Ten tijde van een economische neergang, met een oplopende werkloosheid, achterblijvende inkomens en koopkrachtdaling zijn het dan ook de huurders die ‘door het ijs zakken’”

Figuur 2 Inkomsten en uitgaven van huurders in sociale huursector



Noot: in absolute aantallen gaat het om circa 230.000 ontvangers van huurtoeslag met een betaalrisico, 860.000 ontvangers van huurtoeslag zonder betaalrisico, 90.000 huurders zonder huurtoeslag met een betaalrisico en 1,3 miljoen huurders zonder huurtoeslag en zonder betaalrisico in 2012.

BESLUIT

Het moge duidelijk zijn, betaalrisico's – ofwel het risico dat een huishouden de maandelijkse woonlasten niet kan betalen – zeggen lang niet uitsluitend iets over de betaalbaarheid van het wonen in algemene zin. Volgens onze studie liggen de oorzaken van de relatief hoge betaalrisico's in de sociale huursector vooral in de inkomens- en koopkrachtsfeer (vooral tussen 2009 en 2012). Het leven is op allerlei fronten duurder geworden. Tegelijkertijd hadden huishoudens minder te besteden door de achtergebleven loonontwikkeling en de toegenomen werkloosheid. Er blijft, met andere woorden, steeds minder over voor het wonen. Een betaalrisico lijkt daarmee feitelijk meer iets te zeggen over de betaalbaarheid van het leven dan over de betaalbaarheid van het wonen.

De conclusie dat betaalrisico's het gevolg zijn van te hoge huren, recentelijk resulterend in een oproep aan het Rijk en verhuurders om een einde te maken aan de huurverhogingen, doet daarmee weinig recht aan de feitelijke achtergronden van de oplopende betaalrisico's. Althans in de periode 2002-2012. Voor de periode erna is het vermoedelijk een ander verhaal. Zo is het goed denkbaar dat de betaalrisico's tussen 2012 en 2014 verder opliepen door het samenspel van de (boven-inflatoire) huurverhogingen, de achtergebleven loonontwikkelingen en de verder opgelopen werkloosheid.

Hoewel de hoge en oplopende betaalrisico's in de sociale huursector het resultaat zijn van een opeenstapeling van factoren die grotendeels buiten het woondomein liggen, zijn er binnen het woondomein wel knoppen waar institutionele actoren – de nationale overheid, gemeenten en woningcorporaties – aan kunnen draaien om de betaalrisico's te verminderen. Welke knoppen dit zijn is grotendeels een politieke of ideologische keuze. Als de huurtoeslag wordt gezien als een instrument dat moet voorkomen dat het inkomen na aftrek van de netto woonlasten beneden een sociaal acceptabel minimum uitkomt, dan zou de oplossing richting de huurtoeslag kunnen wijzen.

Woningcorporaties kunnen op hun beurt mogelijk via strengere passendheidscriteria bij toewijzing en bijvoorbeeld via het huurbeleid de betaalrisico's onder huurders verminderen.

“Als de huurtoeslag wordt gezien als een instrument dat moet voorkomen dat het inkomen na aftrek van de netto woonlasten beneden een sociaal acceptabel minimum uitkomt, dan zou de oplossing richting de huurtoeslag kunnen wijzen”

Gezien de achtergronden van de hoge betaalrisico's kunnen we evenwel twee vragen opwerpen. Allereerst: in hoeverre neemt het aantal huurders met een betaalrisico wezenlijk af als woningcorporaties gehoor geven aan de oproep van de Woonbond om de huurverhogingen te matigen? Immers, de achterliggende oorzaak van de hoge en oplopende betaalrisico's ligt grotendeels in de inkomens- en koopkrachtsfeer. Ten tweede: kunnen we de betaalrisico's onder huurders verminderen via het woonbeleid of moeten actoren daarvoor (ook) over de grenzen van het woondomein heen kijken, bijvoorbeeld naar sociale zaken en werkgelegenheid? Deze vragen staan centraal in een recent opgestarte PBL-onderzoek naar kwetsbaarheden in de huursector.

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op een vorig jaar verschenen PBL-studie naar de kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: De Groot, C., F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014). *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Literatuur

XABF (2014) *Woningmarkt en woonuitgaven* (Delft: ABF Research).

CBS (2014) Huren van woning 9% duurder sinds nieuwe huurbeleid, CBS Webmagazine, donderdag 4 september 2014, verkregen via www.cbs.nl op 22 september 2014.

Conijn, J.B.S. (2011a) De Vastgoedlezing 2011. Woningcorporaties op een kruispunt (Amsterdam: ASRE).

Francke, M., F. Schilder, B. Teuben, J. Conijn & S. Buffing (2014) Markthuren, Ortec Working Paper no 2014-4, verkregen via www.ortec-finance.com op 26 november 2014.

Hoff, S., A. Soede & C. Vrooman (2012) Armoede volgens de budgetbenadering, hoofdstuk 3 in Armoedemonitor 2012 (Den Haag: SCP en CBS).

Kromhout, S. (2013) Woonlasten van huurders. Huur- en energielasten in de gereguleerde huursector, in opdracht van Vereniging Nederlandse Woonbond (Amsterdam: RIGO).

Kromhout, S. & B. Klomp (2013) Armoede een steeds groter probleem onder huurders, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 5, oktober 2013, pp. 36-39

Ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2014) Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2014 (Den Haag: Ministerie van BZK).

Rabobank (2014b) Het water aan de lippen: ruim half miljoen Nederlandse huishoudens met een te laag inkomen, Rabobank artikel in reactie op PBL indicator Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 24 juli 2014.

RIGO (2008) Een essay over de huurtoeslag. Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek? Onderzoek in opdracht van Ministerie van VROM-DGW (Amsterdam: RIGO Research en Advies)

Schilder, F., C. de Groot & J. Conijn (2013). Kopers in de knel? Betaalbaarheid in de koopsector. ASRE, Amsterdam.

VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) & RIGO (2014) Betaalbaarheid van het wonen. Inzicht en handvaten voor lokale bestuurders, verkregen op 1 juli 2014 via www.vng.nl.

Woonbond (2014) Betaalbaarheid wonen verder onder druk, Nieuwsbericht 06-06-2014 verkregen op 4 juli 2014 via www.woonbond.nl.